

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIVa. LEGISLATURA
PRIMER PERIODO

CARPETA Nº 198 DE 1995

DISTRIBUIDO Nº 294 DE 1995

COMISION DE
ASUNTOS LABORALES Y SEGURIDAD
SOCIAL integrada con HACIENDA

SIN CORREGIR
POR LOS ORADORES

JULIO DE 1995

REGIMEN DE PREVISION SOCIAL

Modificaciones

Versión taquigráfica de la sesión de la Comisión
del día 19 de julio de 1995

A S I S T E N C I A

Presiden	:	Senadores Rafael Michelini, Luis B. Pozzolo y Luis Brezzo
Miembros	:	Senadores Susana Dalmás, Jorge Gandini y Helios Sarthou
Integrantes	:	Senadores Danilo Astori, Jorge Batlle, Alberto Couriel, Hugo Fernández Faingold y Luis Eduardo Mallo
Asiste	:	Diputado Alejandro Atchugarry
Concurren	:	Prosecretaria de la Cámara de Senadores, Quena Carámbula; y, Director General de Comisiones, Luis M. Paravís
Invitados especiales	:	Ministra de Trabajo y Seguridad Social, Ana Lía Piñeyrúa; Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Ariel Davrieux; y asesor Carlos Guariglia
Secretarias	:	Beatriz Pérez Rovira y Raquel Suárez Coll
Ayudantes	:	Alberto Martínez Payssé y Dora Focaccio

cb

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 16 y 13 minutos)

Continuando con la discusión de los diversos títulos del proyecto de ley, se pasa a considerar el Título IX "De la Materia Gravada y Asignaciones Computables".

SEÑOR GUARIGLIA.- Como se expresó en otras oportunidades, la incorporación de este Título al proyecto obedece, básicamente, a la necesidad de vincular el tema de las asignaciones computables con el régimen mixto que se establece en esta norma. En la medida en que existen niveles por medio de los cuales se define la incorporación al régimen de solidaridad intergeneracional o al de ahorro, el tema de las asignaciones computables resulta muy importante. Al ser estas asignaciones las que constituyen materia gravada por las contribuciones especiales de seguridad social, resulta obvio que la incorporación de este Título se hace necesaria. Digo esto al margen de la existencia de razones de tipo legal, pues si bien el tema había sido regulado básicamente por decretos que se consideraban reglamentarios del artículo 50 del Acto Institucional Nº 9, en esta oportunidad se prefirió dar cumplimiento —por lo menos así lo entendimos— a lo que establece el Código Tributario, cuando dentro del género Tributos incorpora a las contribuciones especiales de la seguridad social como una especie del mismo. Quiere decir, entonces, que con ello se da fundamento legal a toda la materia gravada, además de la lógica certeza jurídica que, sin duda, implica este tema, a fin de definir claramente cuáles son las materias que resultan gravadas por las contribuciones especiales.

En lo que tiene que ver con el ámbito de aplicación, éste comprende a todas las actividades amparadas por el Banco de Previsión Social. En el artículo 144 se intenta establecer un eje con el artículo 1º del proyecto, ya que apunta, inicialmente, a las actividades amparadas por dicha institución. Cuando el Poder Ejecutivo proyecte la aplicación de la ley que eventualmente se sancione al resto de las personas jurídicas estatales y públicas no estatales, habrá que tener presente la adecuación de las asignaciones computables y la materia gravada por las contribuciones especiales de la seguridad social. Quiere decir que es un tema que habrá que tener presente cuando se dé cumplimiento al artículo 1º.

Más adelante, el proyecto hace referencia a una serie de principios que han sido recogidos a nivel doctrinario y, por medio del mismo, se les otorga rango legal. Tal es el caso de los principios de congruencia, de primacía de la remuneración real, de actividad (hecho generador), de verdad material, de economía procesal y del debido proceso. Este último significa que la administración tributaria del Banco de Previsión Social, en todos los casos, deberá garantizar a los interesados en sus procedimientos administrativos todos los derechos y garantías del debido proceso, de conformidad con lo establecido por la Constitución de la República, en particular, los artículos 66 y 72.

No me voy a referir a los principios, dado que la enunciación de los mismos surge claramente de la descripción realizada en cada uno de los artículos, del 145 al 150.

El Capítulo II hace referencia específicamente a la Materia Gravada y la define como todo ingreso que, en forma regular y permanente, sea en dinero o en especie, susceptible de apreciación pecuniaria, perciba el trabajador dependiente o no dependiente, en concepto de retribución y con motivo de su actividad personal, dentro del respectivo ámbito de afiliación.

Básicamente se recoge la definición que el artículo 50 del Acto Institucional Nº 9 da de lo que constituyen las asignaciones computables que representan la materia gravada por las contribuciones especiales de la seguridad social y también la definición tradicional que del salario ha manejado la doctrina de un laboralista de nuestro país.

Luego, en el Capítulo III se comienzan a analizar las Situaciones Especiales y no existen modificaciones trascendentes que merezcan destacarse en relación con el régimen actualmente vigente por vía reglamentaria. Allí se incluyen las propinas, los viáticos, las gratificaciones, etcétera. En este último punto interesa destacar que se mantienen las notas de regularidad y permanencia.

En el inciso segundo del artículo 156 se incluye lo que la doctrina de un laboralista ha dado en llamar las gratificaciones otorgadas a título gratuito, por oposición a las de carácter oneroso, entendiendo por las primeras aquellas que, directa o indirectamente, no están vinculadas a la relación o contrato de trabajo.

SEÑOR BATLLE.- Desearía saber cuáles son las delegaciones que nos resta recibir.

SEÑOR PRESIDENTE.- Hay dos delegaciones que anunciaron van a adelantar un memorando a la Comisión, en virtud de que se demoró su convocatoria. Por otro lado, el Instituto de Derecho Laboral y Seguridad Social de la Universidad de la República se hará presente en el día de mañana. Tal vez podríamos ir escuchando, con carácter general, las opiniones que los señores legisladores deseen expresar sobre el proyecto de ley; de lo contrario, no tendríamos tarea alguna que abordar por el momento. Todo el texto ya ha sido explicitado por el Poder Ejecutivo, sólo falta recibir a algunas delegaciones; por lo tanto, no vamos a votar en general la iniciativa, teniendo en cuenta que lo señalado por el señor Senador Sarthou y el señor Presidente de la Comisión es claro.

Entiendo que podríamos proceder en el sentido propuesto, es decir, escuchar la posición de los distintos sectores y luego de recibir la información del Instituto de Derecho Laboral, encarar la votación correspondiente.

SEÑOR FERNANDEZ FAINGOLD.- El señor Presidente señalaba que antes de expresarse en general sobre el proyecto de ley, necesitaba un esclarecimiento adicional acerca de algunos artículos complejos.

SEÑOR PRESIDENTE.- En el caso del sector que integro, se necesitan cuarenta y ocho horas para tomar una decisión al respecto y a partir del lunes se abrirá un juicio definitivo sobre la iniciativa en general.

Aclaro que se están haciendo evaluaciones e, incluso, se produjeron algunos contactos. Lo que sucede es que si la Comisión decide discutirlo en general, obviamente es soberana para actuar en ese sentido. De cualquier manera lo que expresaba es que se había hecho hincapié en algunos artículos y quizás se podría empezar su consideración. La otra posibilidad es que aquellos Partidos que ya tengan posición formada, la den a conocer.

En definitiva, nuestro sector aún no ha resuelto el tema y, por lo tanto, no podemos informar nuestra posición.

Por otra parte, reitero la necesidad de retirarme a efectos de asistir a la entrevista que mencioné. Insisto en

que, de todas maneras, la Comisión se encuentra en absoluta libertad para proceder como mejor considere y recuerdo que está convocada para el día de mañana a la hora 10 y 30 con fin de recibir al Instituto de Derecho Laboral y Seguridad Social de la Universidad de la República.

SEÑOR ASTORI.- Con brevedad, y sabiendo que el señor Presidente debe retirarse de la Comisión para mantener una entrevista muy importante, como es de conocimiento público y notorio, quisiera, sin el más mínimo ánimo dilatorio —los señores Legisladores saben no lo tengo— respaldar el pedido implícito en el comentario que acaba de realizar el señor Presidente en el sentido de dar lugar a una suerte de espera final de cuarenta y ocho horas antes de ingresar a lo que lisa y llanamente podríamos definir, ya no como la consideración general y particular, sino la votación del proyecto, que es en lo que estamos pensando.

No serían cuarenta y ocho horas de inactividad por dos razones: primero, porque como acaba de decir el señor Presidente, la Comisión se reuniría para terminar de escuchar los asesoramientos que debe recibir, ya sea personalmente o por escrito. Segundo, porque también es público y notorio —no hay que ocultarlo, porque es parte de este proceso— que hay gestiones en curso que tienen que ver con el proyecto de ley y, sobre todo, con su desarrollo posterior.

Por lo tanto, señor Presidente, reitero que apoyo el pedido implícito —porque no fue formulado por el señor Presidente de la Comisión— y propongo trabajar sobre esas bases, comenzando el próximo lunes con la etapa final.

(Ocupa la Presidencia el señor Senador Pozzolo)

SEÑOR FERNANDEZ FAINGOLD.- Deseo manifestar que a propósito del procedimiento de trabajo en general, esta Comisión realizó dos rondas con el Poder Ejecutivo. La primera de ellas fue más exhaustiva que la segunda, si no fueron similares en cuanto a la profundidad del análisis de este tema. Con franqueza, debo expresar que a mi entender nos quedan dos cosas por hacer: una de ellas sería volcar en el seno de la Comisión la opinión que cada una de las colectividades políticas tenga sobre el proyecto, así como manifestar la voluntad de cada una de ellas en cuanto a apoyarlo en forma total, parcial o no hacerlo. La segunda tarea sería —y no quiero ser repetitivo— la de examinar y votar artículo por artículo, ya que se han sugerido ajustes

de redacción, varios de los cuales fueron recogidos por quienes participaron en la redacción del proyecto, asesorados por el Poder Ejecutivo. Dichos ajustes podrían esclarecer varios puntos que aparentemente han quedado oscuros.

Confieso, señor Presidente, que si bien comprendo que es un proyecto de ley complejo —tal vez el más complejo de esta Legislatura— a esta altura es conocido en todas sus virtudes y en lo que algunos consideran sus defectos, y creo que no hay mucho más para discutir en Comisión sin tomar una decisión.

Cuando el señor Presidente planteaba la intención de continuar con nuestra labor el día viernes, debo confesar que me sentí tentado a proponer que nos reuniésemos ese día y comenzáramos a formular las declaraciones de cada Partido y a votar los artículos, y que si fuera necesario lo continuáramos haciendo en el correr del fin de semana. Considero que estamos brindando a la ciudadanía un espectáculo un poco particular en cuanto a la consideración de este proyecto que denota inacción por parte del Poder Legislativo.

El señor Senador Astori agregaba que existían conversaciones pendientes sobre distintos puntos del proyecto de ley y nosotros manifestamos que no queremos restringirlas, sino todo lo contrario, en la medida en que éstas puedan ampliar el margen de apoyo al proyecto en el Parlamento y fuera de él, porque serán períodos de discusión bien utilizados.

Con franqueza, creo que de no producirse algún cambio sustancial de posiciones —perdonen la expresión, pero "las cartas están echadas"— quienes participamos de la redacción de este proyecto mantenemos la voluntad de votarlo, introduciendo ajustes de redacción y algunos de criterio que han surgido en la discusión particular. Si se fija un plazo, tendría que hacerse en el entendido de que debe producirse un cambio de actitud por parte de quienes hemos apoyado el proyecto y de quienes no. Quienes lo hemos hecho, luego de realizar las consultas correspondientes en las últimas horas, nos mantenemos sustancialmente en la misma posición que teníamos cuando el Senado inició esta consideración. Tómese esto como una declaración política en ese sentido. De alguna forma deseamos trasmitir que al prorrogar el comienzo de la decisión inexorable, que es la de votar, lo hacemos en el entendido de que se está haciendo un intento en el sentido

indicado precedentemente.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Luis B. Pozzolo).- La Mesa pretende interpretar las posiciones que se han planteado y formula una consulta a propósito de las palabras vertidas por el señor Senador Fernández Faingold.

¿Aceptaría el señor Senador Fernández Faingold que, tal como sugirió el señor Senador Astori, tuviéramos ya concluida en el curso de esta semana la discusión general del proyecto y el próximo lunes empezáramos a votar artículo por artículo? Creo interpretar que ese fue el espíritu de la propuesta del señor Senador Astori.

SEÑOR ASTORI.- Mi intención era la de utilizar el tiempo útil que nos queda de esta semana para terminar con la etapa de asesoramientos y comenzar con la de definiciones, ya sea en general o en particular, el lunes próximo, incluyendo la consideración en general. Entonces, tendríamos mañana una sesión de trabajo con el Instituto de la Facultad de Derecho, por la tarde sesionará el Senado donde tenemos que tomar decisiones importantes, y el viernes hay Asamblea General por razones protocolares, pero también relevantes. Por lo tanto, la propuesta sería la de ingresar en la etapa de definiciones el lunes próximo.

SEÑOR FERNANDEZ FAINGOLD.- No podemos desoir las solicitudes planteadas en este sentido, tanto por el señor Presidente como por el señor Senador Astori. No obstante, aspiramos a que junto con esta decisión tomemos otra de procedimiento, que sea la de sesionar en régimen permanente a partir del lunes, de forma de poder trabajar con intensidad y concluir lo más rápidamente posible con las consideraciones y la votación en general, y comenzar con la discusión particular. Si en el ínterin se produjesen entendimientos distintos a los que se han puesto de manifiesto hasta el día de hoy, obviamente la propia Comisión podrá incorporarlos a su régimen de trabajo de manera de actuar con la mayor economía de tiempo. No obstante, me gustaría consultar a la Mesa sobre la posibilidad de agregar este criterio de trabajo.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Bernardo Pozzolo).- La Mesa en ese sentido, no tiene más que cumplir con el criterio que se adopte. De todos modos, habría que determinar cuál es el significado de régimen de sesión permanente, es decir, a qué hora empezamos y terminamos; y si vamos a entrar día a día en un régimen de sesión permanente hasta culminar con este

proyecto, para que luego las responsabilidades personales o políticas queden indicadas en función de un plan de trabajo que se supo con la debida anticipación.

SEÑOR ASTORI.- En el mismo sentido, creo que tendríamos que definir el régimen de sesiones del Senado en su conjunto, ya que esta Comisión integrada tiene catorce miembros —cerca del 50% de la totalidad del Cuerpo—, lo que obviamente afecta su funcionamiento, así como el de sus Comisiones. Creo que solamente la Comisión de Transporte y Obras Públicas no tiene miembros que pertenezcan a ésta, por lo que estimo necesario definir la forma en que trabajará el Senado en los próximos días, decisión que no es de poca importancia, ya que existen asuntos relevantes que tratar.

SEÑOR BATLLE.- Quien habla integra las Comisiones de Industria y Energía, la de Ganadería, Agricultura y Pesca y la de Hacienda, y piensa que podemos dejar de concurrir a ellas si es que se decide que sesione esta Comisión de mañana y de tarde, ya que no hay ningún asunto importante sobre el que deba tomarse decisión en forma inmediata. Estimo que hay una cuestión que parecería que fuera de previo y especial pronunciamiento. Tenemos que saber si el jueves y el viernes vamos a trabajar culminando con todas estas informaciones y planteos a los que se ha referido el señor Senador Astori. Si esto ocurre así y si quienes estén en condiciones de enviar las respuestas necesitan para ello los dos últimos días hábiles y sábado y domingo de esta semana, pienso que lo correcto sería comenzar a trabajar a partir del lunes de mañana y de tarde, a fin de terminar con el estudio de este proyecto. Me parece que tendríamos que realizar esta tarea en la mañana de 10 a 12 horas y en la tarde de 15 a 18 horas, ya que no tenemos sesiones del Senado y, de esta forma, daríamos por terminado el análisis en Comisión de esta iniciativa.

A mi juicio, ha habido una información muy amplia en dos oportunidades y esto ha sido muy útil para quienes no tenemos mucho conocimiento sobre el tema. Luego de esta ronda de negociaciones que siempre se da, me parece que lo conveniente es empezar a trabajar sobre el asunto. Las exposiciones que se reciban serán incorporadas a la versión taquigráfica el día lunes, posteriormente, pasaremos a votar en general el proyecto y, por la tarde, podríamos comenzar a discutir sobre los primeros artículos. Creo que este sería un mecanismo de trabajo a tener en cuenta para que en el correr de la semana se termine con la consideración de este tema dándole una

respuesta a la comunidad. Reitero que en una semana tenemos tiempo suficiente para analizar y hacer las correcciones pertinentes y, finalmente, votar el articulado.

Concretamente, propondría que mañana se reciba a las delegaciones que deben ser escuchadas, dejando jueves y viernes para realizar dichas comunicaciones y el lunes empezaríamos a trabajar directamente con el texto, realizando la discusión general y luego la particular. Finalmente, sugeriría que la labor se lleve a cabo en doble turno.

SEÑOR ASTORI.- Señor Presidente: no quisiera que dejáramos de concurrir a las Comisiones, sino que éstas no fueran citadas si se opta por un régimen de trabajo como el que están planteando. Digo esto no sólo por las faltas, que es un elemento formal, sino por lo sustancial, que es la participación en el trabajo de la Comisión.

SEÑOR BATLLE.- Estamos de acuerdo, señor Senador.

SEÑOR ASTORI.- Me parece que hay una decisión a tomar y sobre ella pienso que debe ser el Cuerpo el que se deberá expedir.

SEÑOR BATLLE.- Acepto su punto de vista.

SEÑOR ASTORI.- Entonces, habría que definir un régimen general de trabajo válido para todo el Senado.

SEÑOR BATLLE.- Comparto el aspecto señalado por el señor Senador Astori y lo agrego a la moción presentada, a los efectos de tomar contacto con la Presidencia del Cuerpo para que ésta resuelva el tema para la semana que viene. De esa manera, trabajando de mañana y de tarde toda la semana, podemos llevar adelante este tema.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Bernardo Pozzolo).- No sé si quedó claro para los señores legisladores que esta semana quedaría terminada la etapa de asesoramientos.

SEÑOR BATLLE.- Esa es la moción que he planteado, ya que hay un asesoramiento pendiente. Algunos asesores van a estar presentes en la Comisión en el día de mañana y otros enviarán notas. Entonces, deberemos esperar a que se expidan, ya que no podemos urgirlos en ese sentido.

SEÑOR FERNANDEZ FAINGOLD.- Quiero agregar algo con respecto a este tema.

Si hubiera recomendaciones en el sentido de recibir un asesoramiento específico, nuestra aspiración sería que se produjese, si es posible, mañana por la mañana o, a lo sumo, en el correr de esta semana. Luego, señor Presidente, no estaríamos en condiciones de votar ningún otro asesoramiento externo que no sea presentado por escrito.

(Ocupa la Presidencia el señor Senador Brezzo)

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Luis Brezzo).- Recuerdo que en una sesión anterior, en la que presidía quien habla, justamente me referí a este tema y propuse que agotáramos todas las propuestas de los señores legisladores en cuanto a invitar a delegaciones o asesoramientos especializados, de forma de no trastornar el trabajo de la Comisión que estudia este proyecto. Esto lo planteaba para que no surja en la mitad del tratamiento del proyecto una nueva propuesta. Me parece que en este sentido todos los señores Legisladores han estado de acuerdo con lo expresado.

SEÑORA DALMAS.- Señor Presidente: quisiera sumarme a la propuesta del señor Senador Pozzolo en el sentido de que necesitaríamos para una mayor responsabilidad en la participación, no solamente conocer el régimen de sesión permanente de la Comisión sino, también, los horarios en que realizará su labor. Hubo una propuesta en ese sentido, pero no escuché opiniones al respecto a los efectos de organizarnos y poder concurrir a las reuniones que se realicen la próxima semana.

SEÑOR FERNANDEZ FAINGOLD.- La idea concreta sería que la Presidencia de la Comisión le pidiese al señor Presidente del Senado que junto con los coordinadores de las bancadas determinasen el régimen de sesiones.

SEÑOR POZZOLO.- En nombre de la última experiencia, preferiría que se invierta el procedimiento. Hemos citado dos o tres veces a los coordinadores y han concurrido muy pocos. Puede suceder que, de pronto, no se llegue a ninguna solución en las reuniones de coordinadores, sobre todo cuando el Senado no sesiona y éstos no tienen por qué encontrarse en Montevideo.

Entonces, preferiría indicar en este ámbito un régimen de trabajo, trasladarlo y que el Senado se adapte a él y acate lo que la Comisión resuelva con respecto a un tema tan importante. Si esto no ocurre, vamos a quedar otra vez a la

deriva. Repito que a la última reunión de coordinadores concurrimos muy pocos.

En concreto, señor Presidente, propongo —ampliando la sugerencia del señor Senador Batlle— trabajar la semana que viene de 10 a 13 horas y de 16 a 20 horas.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Luis Brezzo).- Entonces, si no hay ninguna otra sugerencia, la Presidencia llevaría esta propuesta al Presidente del Senado, a fin de que se resuelva en este sentido.

SEÑOR POZZOLO.- La Comisión recibió informes del Poder Ejecutivo en dos sesiones y posteriormente analizamos artículo por artículo.

Cuando se inició la sesión el señor Senador Sarthou propuso una discusión general del tema antes de entrar en la discusión particular. Entiendo que si no realizamos esa discusión general esta semana, recién comenzaríamos con ella el lunes y quién sabe para cuándo quedaría la discusión particular. Entonces, podríamos fijar de aquí al viernes una reunión de la Comisión para que realicen las exposiciones aquéllos que deseen hacerlo y a continuación comenzaríamos la discusión particular.

SEÑOR BATLLE.- Pienso que lo que propone el señor Senador Sarthou es porque antes de tomar posición pública a través de su voto, simplemente quiere explicar en esta Comisión el motivo por el cual va a votar a favor el proyecto.

(Hilaridad)

Quienes vamos a votar en contra lo haremos en silencio sin formular discursos.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Luis Brezzo).- Se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 16 y 41 minutos)